Gemeente EDAM VOLENDAM

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Edam-Volendam.

Nr. 104199
28 juli
2016

Algemene subsidieverordening Edam-Volendam

De raad van de gemeente Edam-Volendam;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 7 juni 2016;

gelet op de artikelen 149 en 156 van de Gemeentewet en op titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb);

overwegende dat artikel 4:23, eerste lid van de Awb vereist dat voor het verstrekken van subsidie een wettelijk voorschrift is vastgesteld dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt;

dat op 18 februari 2016 het rapport ‘Op weg naar een gezamenlijk subsidiebeleid’ van de rekenkamercommissie voor kennisgeving is aangenomen en de aanbevelingen zijn overgenomen;

dat in Edam-Volendam voor diverse activiteiten subsidie wordt verstrekt op grond van de Algemene subsidieverordening 2004, gemeente Edam-Volendam, de Subsidieverordening gemeentelijke monumenten Edam-Volendam 2013 en de Algemene subsidieverordening Zeevang, en het beleidskader ‘Prestatie telt’;

dat het gewenst is om subsidie te verstrekken voor de uitvoering van activiteiten die bijdragen aan de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelen en de versterking of instandhouding van de sociale cohesie in de kernen;

dat de Algemene subsidieverordening 2004, gemeente Edam-Volendam in zijn algemeenheid regelt op welke beleidsterreinen subsidie kan worden verstrekt, maar geen bepaling bevat waarin de concrete subsidiabele activiteiten zijn omschreven;

dat het gewenst is de wettelijke voorschriften die regelen voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt op te nemen in afzonderlijke regelingen;

dat het gewenst is om subsidieplafonds te hanteren voor die regelingen waarvoor gedurende het gehele jaar aanvragen kunnen worden ingediend;

dat het gewenst is bevoegdheden omtrent subsidieverstrekking neer te leggen bij het college;

dat daarnaast een uniforme procedure voor alle subsidies wordt nagestreefd en dat een algemene subsidieverordening daarvoor de aangewezen plaats is;

dat de behoefte aan een nieuwe algemene subsidieverordening ook voortvloeit uit het streven naar een vermindering van de administratieve lasten voor subsidieontvangers en de noodzaak van actualisatie;

B E S L U I T :

I. vast te stellen de algemene beleidsuitgangspunten voor het subsidiebeleid zoals neergelegd in de Nota subsidiebeleid Edam-Volendam;
II. ten aanzien van de uitoefening van de onder punt I. van dit besluit bedoelde uitgangspunten de volgende algemene bepalingen vast te stellen in de navolgende Algemene subsidieverordening Edam-Volendam;
III. kennis te nemen van de door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen uitvoeringsregels, te weten:
    1. Nadere regels 1: Subsidieregeling dorpsraden Edam-Volendam;
    2. Nadere regels 2: Subsidieregeling economie en toerisme Edam-Volendam;
    3. Nadere regels 3: Subsidieregeling gemeentelijke monumenten Edam-Volendam;
    4. Nadere regels 4: Subsidieregeling incidentele subsidies Edam-Volendam;
    5. Nadere regels 5: Subsidieregeling kunst en cultuur Edam-Volendam;
    6. Nadere regels 6: Subsidieregeling peuterspeelzalen Edam-Volendam;
    7. Nadere regels 7: Subsidieregeling sport Edam-Volendam.

Algemene subsidieverordening Edam-Volendam

§ 1 Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

In deze verordening en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. activiteitenplan: een overzicht van de activiteiten waarvoor subsidie wordt gevraagd en de daarmee nagestreefde doelstellingen, dat per activiteit de daarvoor benodigde personele en materiële middelen vermeldt;
b. college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Edam-Volendam;
c. egalisatiereserve: een reserve die wordt gevormd uit exploitatieoverschotten om eventuele toekomstige tekorten op te vangen teneinde een gelijkmatige verdeling van lasten te realiseren;
d. incidentele subsidie: een subsidie die wordt verstrekt ten behoeve van eenmalige activiteiten;
e. jaarsubsidies: verzamelterm voor per boekjaar te verstrekken subsidies en per kalenderjaar te verstrekken subsidies;
f. onderneming: iedere eenheid, ongeacht haar rechtsvorm of wijze van financiering, die een economische activiteit uitoefent;
g. per boekjaar te verstrekken subsidie: subsidie aan rechtspersonen die wordt verstrekt voor voortdurende activiteiten ter uitvoering van gemeentelijk beleid;
h. per kalenderjaar te verstrekken subsidie: subsidie die wordt verstrekt voor voortdurende activiteiten die bijdragen aan leefbaarheid en sociale cohesie;
i. prestatie: een geleverd product of activiteit tegen een vooraf afgesproken kostprijs, gericht op meetbare resultaten, die leiden tot of bijdragen aan het realiseren van een (beleids)doelstelling;
j. prestatieafspraken: aanvullende inhoudelijke en budgettaire afspraken in overeenkomst, volgend op of horende bij de beschikking tot subsidieverlening;
k. subsidieregeling: door het college vast te stellen nadere regels, ter uitvoering van deze verordening;
l. wet: Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 2. Reikwijdte

1. Deze verordening is van toepassing op de verstrekking van subsidies door het college op de volgende beleidsterreinen, met uitzondering van subsidies waarvoor bij afzonderlijke verordening een uitputtende regeling is getroffen en subsidies als bedoeld in artikel 4:23, derde lid, van de wet:
   a. algemeen bestuur;
   b. openbare orde en veiligheid;
   c. verkeer, vervoer en waterstaat;
   d. economische zaken;
   e. onderwijs;
   f. cultuur en recreatie;
   g. sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening;
   h. volksgezondheid;
   i. milieu;
   j. ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.
2. Het college kan deze verordening geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaren op subsidies die kunnen worden verstrekt zonder grondslag in een wettelijke regeling.
3. Het college kan bij beschikking bepalen dat op per boekjaar te verstrekken subsidies afdeling 4.2.8 van de wet van toepassing is.

Artikel 3. Bevoegdheden college

1. Ter uitwerking van deze verordening is het college bevoegd nadere regels, in het vervolg subsidieregeling genoemd, vast te stellen.
2. Het college legt in de subsidieregeling in ieder geval vast:
   a. op welk beleidsterrein de regeling betrekking heeft;
   b. welke activiteiten voor subsidieverstrekking in aanmerking komen;
   c. voor zover van toepassing, de aanwijzing van beoogde doel(en) en doelgroep(en);
   d. welke aanvullende verplichtingen aan de subsidieverstrekking worden of kunnen worden verbonden;
   e. overige voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om in aanmerking te komen voor een subsidie.

Artikel 4. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

1. Het college kan per beleidsterrein subsidieplafonds vaststellen. In dat geval bepaalt het bij subsidieregeling de wijze van verdeling van de betrokken subsidie.

2. Het college kan een subsidieplafond verlagen:
   a. als het wordt vastgesteld voordat de begroting voor het betrokken jaar is vastgesteld of goedgekeurd; of
   b. als de subsidieaanvragen waarop het subsidieplafond betrekking heeft, moeten worden ingediend voordat de begroting voor het betrokken jaar is vastgesteld of goedgekeurd.

3. Bij de bekendmaking van een subsidieplafond dat kan worden verlaagd overeenkomstig het vorige lid, wordt gewezen op de mogelijkheid van verlaging.
4. Een subsidie ten laste van een begroting die nog niet is vastgesteld of goedgekeurd, wordt verleend onder de voorwaarde dat voldoende middelen op de begroting beschikbaar zullen worden gesteld.

§ 2 De aanvraag

Artikel 5. Aanvraagtermijnen voor subsidies
1. Een aanvraag voor een jaarsubsidie wordt ingediend uiterlijk 1 juni voorafgaand aan het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft.
2. Aanvragen voor incidentele subsidie worden ingediend uiterlijk acht weken voordat de aanvrager voornemens is te beginnen met de activiteiten waarvoor de subsidie wordt aangevraagd.

Artikel 6. Inhoud van de aanvraag
1. Indien voor het aanvragen van subsidie géén formulier is voorgeschreven waaruit blijkt welke gegevens moeten worden verstrekt, vermeldt een aanvraag voor subsidie in elk geval:
   a. een beschrijving van de activiteiten waarvoor de subsidie wordt gevraagd;
   b. de doelen of resultaten die daarmee worden nagestreefd en hoe de activiteiten daaraan kunnen bijdragen;
   c. een begroting van de kosten van de activiteiten en een dekkingsplan;
   d. de financiële positie van de aanvrager;
   e. indien ook subsidies bij andere bestuursorganen of fondsen worden aangevraagd: een overzicht daarvan.

2. Een rechtspersoon die voor het eerst subsidie vraagt, legt een exemplaar van zijn statuten over, een overzicht van de relaties met andere rechtspersonen, een opgaaf van de zittende bestuursleden alsmede een uittreksel uit het handelsregister waaruit blijkt welke personen de rechtspersoon kunnen vertegenwoordigen.

§ 3 Verlening

Artikel 7. Meerjarige verlening
Het college kan een subsidie anders dan een incidentele subsidie verlenen voor maximaal vier jaar, dit met inachtneming van artikel 4, vierde lid. In voorkomend geval geeft het bij verleningsbeschikking aan op welke wijze de subsidieontvanger tussentijds verantwoording dient af te leggen.

Artikel 8. Weigeringsgronden
1. Een subsidie wordt geweigerd, indien:
   a. de verlening een steunmaatregel zou vormen die in strijd is met artikel 107 of 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;
   b. er sprake is van het geval en de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

2. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 4:25 en 4:35 van de wet kan het college een aanvraag voor subsidie voorts weigeren, indien:
   a. de activiteiten van de aanvrager niet of niet in overwegende mate gericht zijn op de gemeente Edam-Volendam of haar ingezetenen of niet of onvoldoende aanwijsbaar ten goede komen aan de gemeente of haar ingezetenen;
   b. niet is aangetoond dat de subsidie noodzakelijk is voor het verrichten van de activiteiten waarvoor deze wordt aangevraagd;
   c. de aanvraag niet voldoet aan regels die zijn gesteld om voor subsidie in aanmerking te komen;
   d. de aanvrager doelstellingen beoogt of activiteiten zal ontplooien die in strijd zijn met de wet, het algemeen belang of de openbare orde;
   e. de aanvrager een bij of krachtens deze verordening gestelde verplichting niet nakomt of hij niet voldoet aan een daar gestelde voorwaarde om voor de subsidie in aanmerking te kunnen komen;

   f. de grootte van het vermogen van de subsidieontvanger, de (potentiële) eigen inkomsten dan wel de beschikbaarheid van middelen van derden, de instelling in staat stellen de activiteiten geheel of gedeeltelijk uit deze middelen te bekostigen;
   g. het gaat om activiteiten van politieke, godsdienstige of levensbeschouwelijke aard.

Artikel 9. Meldingsplicht

1. De subsidieontvanger doet het college onverwijld schriftelijk melding, zodra aannemelijk is dat:
   a. de activiteiten waarvoor subsidie is verleend niet of niet geheel worden verricht;
   b. niet of niet geheel aan de aan de beschikking tot subsidieverlening verbonden verplichtingen wordt voldaan;
   c. relevante wijzigingen in de financiële en organisatorische verhouding met derden plaatsvinden.

2. Bij subsidies van meer dan € 5.000,- doet de ontvanger het college tevens melding zodra aannemelijk is dat verschillen ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de begrote en de werkelijke uitgaven en inkomsten van de gesubsidieerde activiteit, en dat hierdoor de uitvoering van de activiteiten in gevaar komt, onder vermelding van de oorzaak van de verschillen.

Artikel 10. Overige verplichtingen van de subsidieontvanger

1. De subsidieontvanger behoeft de toestemming van het college voor:
   a. het oprichten van dan wel deelnemen in een rechtspersoon;
   b. het wijzigen van de statuten;
   c. het in eigendom verwerven, het vervreemden of het bezwaren van registergoederen, indien deze mede zijn verworven door middel van de subsidiegelden, dan wel de lasten daarvoor mede worden bekostigd uit de subsidiegelden;
   d. het aangaan en beëindigen van overeenkomsten tot verkrijging, vervreemding of bezwaring van registergoederen of tot huur, verhuur, onderverhuur of pacht daarvan, indien deze goederen geheel of gedeeltelijk zijn verworven door middel van de subsidie dan wel de uitgaven daarvoor mede zijn bekostigd uit de subsidie;
   e. het aangaan van kredietovereenkomsten en van overeenkomsten van geldlening;
   f. het aangaan van overeenkomsten waarbij de subsidieontvanger zich verbindt tot zekerheidsstelling met inbegrip van zekerheidsstelling voor schulden van derden of waarbij hij zich als borg of hoofdelijk medeschuldenaar verbindt of zich voor een derde sterk maakt;
   g. het vormen van fondsen en reserveringen, waaronder begrepen de vorming van een egalisatiereserve;
   h. het doen van schenkingen;
   i. het vaststellen of wijzigen van tarieven voor door de subsidieontvanger in de gewone uitoefening van zijn gesubsidieerde activiteiten te verrichten prestaties;
   j. het ontbinden van de rechtspersoon;
   k. het doen van aangifte tot zijn faillissement of het aanvragen van zijn surséance van betaling.

2. Het college beslist binnen vier weken omtrent de toestemming.
3. De beslissing kan eenmaal voor ten hoogste vier weken worden verdaagd.

Artikel 11. Verplichtingen ten aanzien van de administratie

1. De subsidieontvanger voert een zodanig ingerichte administratie, dat daaruit te allen tijde de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde informatie alsmede de betalingen en de ontvangsten kunnen worden nagegaan.
2. De administratie en de daartoe behorende bescheiden worden gedurende zeven jaren bewaard.

Artikel 12. Egalisatiereserve

1. Bij de subsidieverlening kan het college de ontvanger van een jaarsubsidie vanaf € 50.000,- verplichten een egalisatiereserve te vormen.
2. Het verschil tussen de vastgestelde subsidie en de werkelijke kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend komt ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisatiereserve.
3. De egalisatiereserve wordt zo hoog rentend en zo veilig als redelijkerwijs mogelijk is belegd.
4. De van de egalisatiereserve genoten rente wordt aan de egalisatiereserve toegevoegd.
5. Indien de subsidieontvanger een vergoeding voor vermogensvorming verschuldigd is omdat:
   a. de gesubsidieerde activiteiten geheel of gedeeltelijk worden beëindigd;
   b. de subsidieverlening of de subsidievaststelling wordt ingetrokken of de subsidie wordt beëindigd;
   c. de rechtspersoon die de subsidie ontving, wordt ontbonden;

dan is de subsidieontvanger ter zake van de egalisatiereserve vergoedingsplichtig naar evenredigheid van de mate waarin de subsidie aan de egalisatiereserve heeft bijgedragen.

Artikel 13. Doelgebonden verplichtingen ex artikel 4:38 van de wet

Onverminderd het bepaalde in artikel 4:37 van de wet kan het college de subsidieontvanger doelgebonden verplichtingen opleggen als bedoeld in artikel 4:38.

Artikel 14. Vergoeding voor met subsidie opgebouwd vermogen

1. Het college kan bij subsidieregeling bepalen dat een subsidieontvanger in de gevallen genoemd in artikel 4:41, tweede lid, van de wet een vergoeding verschuldigd is voor zover het verstrekken van de subsidie heeft geleid tot vermogensvorming.
2. Bij de bepaling van de hoogte van de vergoeding wordt uitgegaan van de waarde van de zaken en andere vermogensbestanddelen op het tijdstip waarop de vergoeding verschuldigd wordt, met dien verstande dat in geval van ontvangst van schadevergoeding voor verlies of beschadiging van zaken wordt uitgegaan van het bedrag dat als schadevergoeding door de subsidieontvanger wordt ontvangen.
3. Indien het onroerende zaken betreft, geschiedt de waardebepaling door een door het college aan te stellen onafhankelijke deskundige.

Artikel 15. Inhoud van de verleningsbeschikking, beslistermijn

1. De beschikking tot subsidieverlening bevat naast de subsidiegrondslag in ieder geval:
   a. een bedrag, dan wel de wijze van berekening van dat bedrag;
   b. de periode waarin de activiteiten plaatsvinden;
   c. een omschrijving van de prestaties die door de subsidieontvanger gehaald moeten worden;
   d. de met prestaties beoogde resultaten.

2. Het college beslist op een aanvraag om een subsidie als bedoeld in artikel 5, eerste lid, uiterlijk op 31 december van het jaar waarin de aanvraag is ingediend.
3. Het college beslist op een aanvraag om een subsidie als bedoeld in artikel 5, tweede lid, binnen acht weken nadat de volledige aanvraag is ingediend.
4. Bij subsidieregeling kunnen andere termijnen worden gesteld.
5. Het college van burgemeester en wethouders geeft in de beschikking tot subsidieverlening aan op welke wijze tot bevoorschotting van de subsidie zal worden overgegaan.

§ 4 Vaststelling van de subsidie

Artikel 16. Directe vaststelling

Bij subsidieregeling kunnen categorieën subsidieontvangers worden aangewezen waarvoor de subsidie direct wordt vastgesteld zonder dat een aanvraag tot subsidievaststelling wordt ingediend.

Artikel 17. Termijn

1. Een aanvraag om vaststelling van een jaarsubsidie wordt ingediend uiterlijk 1 juni na afloop van het betrokken jaar.
2. Een aanvraag om vaststelling van een incidentele subsidie wordt ingediend uiterlijk acht weken nadat de laatste gesubsidieerde activiteit heeft plaatsgevonden.
3. In het geval dat een aanvraag om vaststelling niet binnen de vastgestelde termijn is ingediend, stelt het college eenmalig een nieuwe termijn vast.
4. Is de aanvraag niet binnen die termijn ingediend, dan kan het college de subsidie ambtshalve vaststellen.
5. Bij subsidieregeling kunnen andere termijnen worden gesteld.

Artikel 18. Subsidievaststelling

1. Een subsidie van ten hoogste € 5.000,- kan ambtshalve worden vastgesteld. Het college kan daarbij verlangen dat de subsidieontvanger aantoont dat de gesubsidieerde activiteiten hebben plaatsgevonden, en dat hij rekening en verantwoording aflegt over de aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten.
2. Een aanvraag om vaststelling van een subsidie van meer dan € 5.000,- gaat vergezeld van:
   a. een financieel verslag, en
   b. een activiteitenverslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht en in hoeverre de aangegeven doelen zijn gerealiseerd. Bij subsidieregeling kan worden bepaald dat op een andere manier wordt aangetoond in hoeverre de activiteiten zijn verricht.

3. Bij een subsidie vanaf € 50.000,- kan het college verlangen dat een accountantsverklaring wordt overgelegd. Is de subsidieontvanger ingevolge wettelijk voorschrift verplicht tot het opstellen van

een jaarrekening als bedoeld in artikel 361 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, legt hij deze jaarrekening tevens over.
4. Bij subsidieregeling kunnen andere gegevens worden verlangd.
5. Het college stelt de subsidie vast binnen dertien weken na de ontvangst van een aanvraag tot subsidievaststelling, tenzij bij subsidieregeling anders is bepaald. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste acht weken worden verlengd.

§ 5 Overige bepalingen

Artikel 19. Hardheidsclausule

1. Het college kan een bij of krachtens deze verordening gestelde bepaling, met uitzondering van artikel 2, 3 en 8, eerste lid van deze verordening, buiten toepassing laten of daarvan afwijken voor zover toepassing gelet op het belang van subsidieverstrekking zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.
2. Toepassing van het vorige lid wordt gemotiveerd in het besluit en hiervan wordt periodiek verslag gedaan aan de raad.

Artikel 20. Evaluatie doeltreffendheid en effecten subsidie in de praktijk

Elke vier jaar vindt een evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van subsidieverstrekking in de praktijk plaats, voor het eerst vijf jaar na inwerkingtreding van deze verordening.

§ 6 Slotbepalingen

Artikel 21. Intrekking, inwerkingtreding en overgangsrecht

1. De Algemene subsidieverordening 2004, gemeente Edam-Volendam, de Algemene subsidieverordening Zeevang en de Subsidieverordening gemeentelijke monumenten Edam-Volendam 2013 worden ingetrokken.
2. Deze regeling treedt in werking op de eerste dag na die van de bekendmaking.
3. Op subsidieaanvragen die zijn ingediend voor deze datum zijn van toepassing:
   a. voor subsidieontvangers uit de voormalige gemeente Edam-Volendam: de bepalingen van de Algemene subsidieverordening Edam-Volendam 2004;
   b. voor subsidieontvangers uit de voormalige gemeente Zeevang: de bepalingen van de Algemene subsidieverordening Zeevang 2013;
   c. voor subsidieontvangers uit de voormalige gemeente Edam-Volendam: de Subsidieverordening gemeentelijke monumenten Edam-Volendam 2013; zoals deze regelingen luidden op de dag voor de datum van inwerkingtreding van deze verordening.

Artikel 22. Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Algemene subsidieverordening Edam-Volendam.

Aldus besloten door de gemeenteraad van Edam-Volendam in zijn openbare vergadering d.d. 14 juli 2016,

mw. mr. M. van Essen,
de griffier.
W.J.F.M. van Beek,
de voorzitter.

Toelichting Algemene subsidieverordening Edam-Volendam

1. GRONDSLAG VERORDENING

1.1 De hoofdregel

Subsidieverstrekking dient in beginsel gebaseerd te zijn op een wettelijk voorschrift (artikel 4:23, eerste lid, van de Awb). Deze eis komt voort uit de wens van de wetgever dat de rechtszekerheid van de subsidieaanvrager en subsidieontvanger voldoende gewaarborgd wordt. Tevens wordt hiermee een doelmatige besteding van overheidsuitgaven nagestreefd. Voor gemeenten betekent dit dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een verordening. Deze verordening moet de essentiële elementen van het proces van subsidieverstrekking bevatten, zoals een omschrijving van de te subsidiëren activiteiten, de bevoegdheid voor het vaststellen van een subsidieplafond en de bijbehorende verdelingsmaatstaf.

Daarnaast moet het een grondslag bevatten voor de verplichtingen die het bestuursorgaan aan de subsidieverlening kan verbinden (voor zover die grondslag niet al in de Awb is neergelegd; zie artikel 4:37 van de Awb, dat niet limitatief is).

1.2 Uitzonderingen

Op de hoofdregel dat de subsidieverstrekking moet zijn gebaseerd op een wettelijk voorschrift bestaan, op grond van het derde lid van artikel 4:23 van de Awb, vier uitzonderingen:

a. de spoedeisende subsidieverstrekking;
b. de subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost;
c. de incidentele subsidieverstrekking;
d. de Europese subsidies. Deze laatste categorie is voor de gemeente minder van belang en wordt verder buiten beschouwing gelaten.

a. *Spoedeisende subsidieverstrekking*
Overeenkomstig artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb mag een bestuursorgaan, wanneer er een wettelijk voorschrift in voorbereiding is, vooruitlopend op de totstandkoming hiervan alvast beginnen met het verlenen van de subsidie. Van deze bevoegdheid om zonder grondslag te subsidiëren kan gedurende maximaal één jaar gebruik worden gemaakt. Het doel van deze uitzondering is te voorkomen dat de slagvaardigheid van de overheid bij het inzetten van het subsidie-instrument onnodig wordt belemmerd. Om democratische controle mogelijk te maken geldt er voor deze vorm van subsidie wel een verslagleggingsplicht voor het bestuursorgaan.

b. *Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost*
Artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder c, van de Awb bepaalt dat er geen wettelijk voorschrift is vereist als de begroting de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld vermeldt. De vermelding van de subsidieontvanger en het bedrag kan overigens ook in de toelichting bij de begroting worden gedaan. Subsidieverstrekking op grond van een begrotingspost kan bijvoorbeeld handig zijn bij subsidies die, veelal structureel, slechts aan één of enkele subsidieontvangers worden verstrekt.

Door in de begroting of de toelichting de subsidieontvanger en het bedrag te vermelden, is publieke controle mogelijk en kan een wettelijke regeling achterwege blijven. Een nadeel van deze vorm is dat als er andere partijen voor dezelfde activiteiten subsidie vragen, een weigering lastig te motiveren is. Deze vorm van subsidiëren is daarom alleen aan te bevelen als het (nagenoeg uitgesloten is dat anderen dan de al bekende instelling de activiteit gaan verrichten; de openbare bibliotheek is het meest sprekende voorbeeld in deze. Voor activiteiten waar dat wel denkbaar is (bijvoorbeeld kinderopvang, sport, welzijn, jeugd- en jongerenwerk) is het beter een verordening vast te stellen.

c. *Incidentele subsidieverstrekking*
In artikel 4:23, derde lid, aanhef en onder d, van de Awb is neergelegd dat in incidentele gevallen kan worden afgeweken van de hoofdregel. Een incidentele subsidie is een subsidie die in beginsel eenmalig wordt toegekend, in elk geval niet structureel. Voorbeelden: een Koningsdagconcert of zakloopwedstrijd ter gelegenheid van de troonswisseling, of verdubbeling van de opbrengst van een collecte voor de slachtoffers van een ramp die in de gemeente veel indruk heeft gemaakt. Subsidie voor een activiteit die een permanent of repetitief karakter heeft (elk jaar, elke twee jaar bijvoorbeeld), is niet incidenteel als het in de rede ligt ook in de toekomst te blijven subsidiëren. Maar één of twee keer subsidiëren in afwachting van de beslissing over de vraag of er een nadere regeling zal worden getroffen, wordt ook wel als incidenteel behandeld. Daarop is dan onderdeel a van artikel 4:23, derde lid, van de Awb van toepassing (zie hiervoor); onderdeel d van hetzelfde artikellid laat daarvoor uitdrukkelijk ruimte door middel van de zinsnede "mits de subsidie voor ten hoogste vier jaren wordt verstrekt".

1.3 De Asv en de uitwerking daarvan in nadere regels

Zoals in paragraaf 1.1 vermeld moet een subsidieverordening de essentiële elementen van het subsidieproces bevatten. In elk geval is een verplicht onderdeel de activiteiten waarvoor subsidie kan worden verstrekt. De Asv bevat deze niet concreet. Een uitwerking in afzonderlijke regelingen is dus noodzakelijk. In artikel 3 krijgt het college de bevoegdheid gedelegeerd om nadere regels vast te stellen waarin de activiteiten en de doelgroepen worden vastgelegd. Deze nadere regels noemen we ook wel *subsidieregelingen*. De door het college vastgestelde subsidieregelingen zijn algemeen verbindende voorschriften (hierna: avv) en dienen net als ieder andere avv bekend gemaakt te worden in de Gemeenschappelijke Voorziening voor Officiële Publicaties (GVOP/DROP: www.overheid.nl, Gemeenteblad) én opgenomen te worden in de Centrale Voorziening voor Decentrale Regelgeving (CVDR) ten behoeve van de beschikbaarstelling op www.overheid.nl, Lokale wet- en regelgeving. Hoewel de term 'verordening' vaak wordt

gereserveerd voor avv's die door de raad zijn vastgesteld, is het niet zo dat alleen de raad verordeningen kan vaststellen (zie artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet).
In haar toelichting op de modelverordening adviseert de VNG beleidsregels zoveel mogelijk te vermijden. Beleidsregels vullen in hoe toepassing wordt gegeven aan een bestaande bevoegdheid van het bestuursorgaan (artikel 4:81, eerste lid, van de Awb). Beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan zelf en werken niet extern. Met beleidsregels kunnen niet rechtstreeks verplichtingen aan burgers worden opgelegd. In ieder geval kunnen zaken als termijnen en subsidieverplichtingen niet worden geregeld via een beleidsregel. Het is wel mogelijk om een omschrijving van regels die een uitleg geven aan bepalingen uit de Asv en subsidieregelingen, zoals de afweging van belangen of de vaststelling van feiten, op te stellen in de vorm van beleidsregels. Bijvoorbeeld op welke wijze het begrip 'jubileumbijdrage' bij verschillende verenigingen moet worden geïnterpreteerd. Zodra het echter gaat om normstelling dient de norm te worden verwerkt in de artikelen van een verordening.

1.4 Per boekjaar, per kalenderjaar of anderszins

In de Asv is een onderscheid gemaakt om verschillende (standaard)beslistermijnen te kunnen vastleggen per subsidiesoort. Er is zodoende onderscheid gemaakt tussen subsidies die per boekjaar of kalenderjaar, zogenaamde jaarsubsidies, worden verstrekt enerzijds en subsidies die voor een bepaalde activiteit worden verstrekt, de incidentele subsidies.
Spreken we over de per boekjaar te verstrekken subsidies, dan zijn dat (grotere) subsidies voor doorlopende activiteiten ter uitvoering van gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld het jeugd- en jongerenwerk, de voorschoolse educatie, maatschappelijk werk, bibliotheekwerk. Het zijn ook de subsidies waarop het college de afdeling 4.2.8 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing kan verklaren (Per boekjaar te verstrekken subsidies aan rechtspersonen).
Per kalenderjaar te verstrekken subsidies gaan naar voortdurende activiteiten die bijdragen aan de leefbaarheid en de sociale cohesie in de kernen. Deze subsidies zijn veel meer gericht op het dagelijkse leven in de kernen, waaronder het verenigingsleven. Het zijn dan ook vooral adhesiebetuigingen vanuit de gemeente, een vorm van waardering voor de betrokkenheid bij Edam-Volendam.
Hiernaast kennen we in deze verordening incidentele subsidies, die anders dan de jaarsubsidies echt zijn gericht op incidentele activiteiten.

1.5 Modelverordening of eigen verordening?

Uitgangspunt voor subsidieverstrekking is afdeling 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht, een verordening is de plaatselijke vertaling daarvan. Een modelverordening is een hulpmiddel, en niet meer dan dat, om tot een goede eigen verordening te komen. Voor de subsidieverordening biedt niet alleen de VNG een modelverordening aan, ook andere, commerciële partijen doen dat. Maar behalve die modelverordeningen zijn er natuurlijk ook nog de bestaande verordeningen, de Asv Edam-Volendam (2004) en de Asv Zeevang (2013). Uit alle beschikbare bronnen is het goede gehaald om te komen tot een specifieke subsidieverordening voor Edam-Volendam, met een logische volgorde: (1) algemene punten, (2) de aanvraag voor subsidie, (3) de subsidieverlening, (4) de subsidievaststellingen (5) overige bepalingen en (6) slotbepalingen.

2. HET SUBSIDIEBEGRIP

2.1 Algemeen

Subsidie wordt omschreven in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb. Het is een materieel begrip: voldoet een geldverstrekking aan de daar genoemde voorwaarden, dan is het een subsidie. De gekozen benaming is voor de toepasselijkheid van de subsidietitel niet van belang, deze is gewoon van toepassing als aan de daarin gestelde voorwaarden is voldaan. In de praktijk wordt eveneens een verscheidenheid van 'soorten' subsidie benoemd. Exploitatiesubsidie, structurele subsidie, waarderingssubsidie, projectsubsidie, incidentele subsidie, productsubsidie, instellingssubsidie, budgetsubsidie: de juridische betekenis van dergelijke benamingen is echter beperkt. Zoals uit het voorgaande blijkt, is het begrip subsidie uit de Awb immers een materieel begrip: het is afhankelijk van de feitelijke situatie en niet van de benaming of de financiële verstrekking voldoet aan het subsidiebegrip, zoals omschreven in artikel 4:21 van de Awb.
Hoewel de Awb slechts als basisregeling fungeert en veel beleidsvrijheid biedt aan de opstellers van nadere regels en subsidiebeschikkingen, is het de vraag of een veelvoud aan benamingen de praktijk ten goede komt.

2.2 Kenmerken subsidie

Er is sprake van een subsidie als het gaat om geldverstrekkingen die aan de volgende kenmerken voldoen (zie artikel 4:21, eerste lid, van de Awb):
a. het betreft een aanspraak op financiële middelen;
b. die door een bestuursorgaan worden verstrekt;
c. met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager;

d. anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten.

a. *Een aanspraak op financiële middelen*
Het woord 'aanspraak' geeft aan dat het niet de daadwerkelijke overhandiging van het geld hoeft te betreffen, maar dat een aanspraak daarop voldoende is. Deze aanspraak is rechtens afdwingbaar. Van belang is niet de daadwerkelijke beschikbaarstelling, maar het besluit van het bestuursorgaan dat de voorgenomen activiteiten worden gesubsidieerd. Voor het bestuursorgaan ontstaat na het toekennen van de aanspraak op financiële middelen de verplichting om aan de gesubsidieerde, na uitvoering van de activiteiten en nakoming van zijn overige opgelegde verplichtingen, tot betaling over te gaan.
Het leveren van goederen of diensten door de gemeente om niet of onder de kostprijs valt niet onder het subsidiebegrip van de Awb. Dit betekent dat de zogenaamde 'subsidies in natura' (de niet-financiële verstrekkingen), zoals het beschikbaar stellen van gemeentelijke accommodaties voor sportbeoefening of het heffen van een toegangsprijs voor een gemeentelijk museum, die de kosten niet dekt, niet aan de begripsomschrijving voldoen en dus geen subsidie zijn. Dit laat onverlet dat bij veel activiteiten het gevoel van een 'indirecte subsidie' naar boven komt.

b. *Verstrekt door een bestuursorgaan*
Slechts wanneer de financiële middelen worden verstrekt door een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 van de Awb kan er sprake zijn van een subsidie. De meeste subsidies worden door de reguliere bestuursorganen verstrekt (zogenaamde a-organen, artikel 1:1, eerste lid, onder a, van de Awb). Het is echter van belang om in ogenschouw te nemen, dat ook particuliere fondsen en instellingen die op grond van een wettelijk voorschrift zijn belast met het geven van subsidies ten laste van openbare middelen een bestuursorgaan zijn (zogenaamde b-organen, artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Awb). In de zin van de Awb, betekent dit niet automatisch dat het besluit over de verstrekking ervan niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb kan worden aangemerkt. Bijvoorbeeld, indien een gemeente eerst de sportverenigingen rechtstreeks subsidieert waardoor zij de accommodaties voor hun activiteiten (betaalbaar) kunnen huren, om dit te wijzigen in een overeenkomst met de sportaccommodatie, waardoor de sportverenigingen geen huur meer hoeven te betalen (en dus geen subsidie hoeven te krijgen).

c. *Met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager*
Een subsidie wordt altijd verstrekt met een bepaald doel, voor bepaalde activiteiten. De wetgever heeft bepaald dat er sprake moet zijn van bepaalde, duidelijk omschreven activiteiten van de subsidieontvanger. De bestedingsrichting van de middelen moet dus duidelijk zijn. Om deze reden vallen bijvoorbeeld sociale uitkeringen niet onder de noemer 'subsidie'. Het verschaffen van financiële middelen om te voorzien in de kosten van het bestaan gebeurt niet met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager.
Ook schadevergoedingen verstrekt door de overheid vallen buiten het subsidiebegrip. Een schadevergoeding wordt immers niet verleend met het oog op bepaalde activiteiten van de subsidieontvanger, maar ter compensatie van schade, veroorzaakt door handelen van de overheid zelf. Het staat de subsidieontvanger vrij te bepalen waaraan hij het geld besteedt. Ook de algemene uitkeringen aan gemeenten en provincies uit het Gemeente- en Provinciefonds worden gekenmerkt door een bepaalde bestedingsvrijheid en vallen dus ook buiten de subsidiedefinitie.
De activiteiten die voor subsidie in aanmerking komen kunnen op verschillende manieren aangeduid worden. Het begrip activiteiten is namelijk erg breed; bestuursorganen hebben veel beleidsvrijheid bij de keus wat zij willen subsidiëren. Een activiteit kan dus concreet worden omschreven, bijvoorbeeld: het installeren van een zonnepaneel bij een specifieke klimaatregeling, het organiseren van een tentoonstelling, het geven van cursussen voor een bepaalde doelgroep. Maar een activiteit kan ook worden aangeduid in termen van het doel dat daarmee behaald moet worden, bijvoorbeeld: activiteiten die gericht zijn op een grotere participatie van jongeren aan de te subsidiëren activiteiten. Overigens kan de te subsidiëren activiteit ook bestaan uit het nalaten van bepaalde handelingen, bijvoorbeeld het niet maaien tijdens het broedseizoen.

d. *Anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten*
Commerciële transacties vallen buiten het subsidiebegrip. Er is geen sprake van subsidie als de overheid een marktconforme vergoeding betaalt voor aangeschafte goederen of aan haar geleverde diensten. Onder betaling wordt verstaan het leveren van een tegenprestatie, die is afgestemd op de waarde van de verkregen goederen of diensten in het economische verkeer. Dit betekent niet dat een marktprijs die wat aan de hoge kant is daarom meteen als subsidie zou zijn aan te merken. Dit geldt alleen in die gevallen waar de prijs onmiskenbaar zozeer boven de marktprijs ligt dat redelijkerwijs niet meer van betaling kan worden gesproken.
De beperking van deze uitzondering tot aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten is aangebracht, omdat er subsidies zijn die kunnen worden opgevat als een betaling voor door de subsidieontvanger aan derden geleverde diensten. Denk bijvoorbeeld aan de door de regionale bureaus voor slachtofferzorg geleverde diensten. De overheid heeft dan ook geen contractuele

relatie met deze bureaus, maar een subsidierelatie. Subsidieverlening en commerciële transacties kunnen in de praktijk soms dicht tegen elkaar aan liggen.

Met de zinsnede "anders dan als betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten", had de wetgever de bedoeling de subsidie te onderscheiden van het begrip 'opdracht'. Uit de definitie van artikel 4:21 van de Awb volgt dat als er sprake is van een betaling voor een opdracht (een financiële tegenprestatie), deze betaling dan niet kan worden aangemerkt als een subsidieverstrekking of omgekeerd. Oftewel: opdracht en subsidie sluiten elkaar uit. Toch blijkt dit onderscheid in de praktijk niet altijd even scherp te maken. Of er sprake is van subsidie of opdracht zal per geval moeten worden beoordeeld. Uit de memorie van toelichting (MvT) blijkt dat daarbij de volgende factoren aanknopingspunten bieden:
1. De omvang van de financiële verstrekking in relatie tot de kostprijs. Als de betaling minder is dan de kostprijs, zal er sprake zijn van subsidie.
2. De initiatiefnemer. Bij subsidierelaties ligt het initiatief meestal bij de subsidieontvanger. Subsidies worden immers in beginsel op aanvraag verstrekt.
3. De aanwezigheid van eventuele markttransacties tussen de subsidieontvanger en derden. Bij de bekostiging van activiteiten waardoor producten of diensten aan derden worden geleverd is er sprake van subsidie.

Maar ook na het nalopen van deze drie factoren kan het zijn dat er geen duidelijkheid is of het om subsidie of een opdracht gaat. Om diverse redenen is het relevant om helder te hebben of het al dan niet een subsidie betreft. Zo zullen ondernemers over de door aan hen gedane betalingen voor geleverde diensten BTW verschuldigd zijn, terwijl zij over aan hen verstrekte subsidies in beginsel geen BTW hoeven af te dragen. En mocht er zich een geschil voordoen, dan kan men in het geval van subsidieverstrekking naar de bestuursrechter stappen, terwijl men zich bij een opdracht moet wenden tot de civiele rechter. Bij beleidsgestuurde contractfinanciering wordt vaak gekozen voor een subsidie waaraan een contract (uitvoeringsovereenkomst) verbonden is. Ook daar is het van belang dat het karakter van de grondslag van de verbintenis, namelijk de subsidierelatie, niet uit het oog wordt verloren. Ten slotte kan een overheid te maken krijgen met aanbestedingsregels (bij een opdracht) of wellicht staatssteun (bij subsidie).
Het is van belang te beseffen dat de feitelijke situatie bepalend is of iets wordt aangemerkt als een onderscheid tussen de publiekrechtelijke subsidie en de privaatrechtelijke opdracht, subsidie of een opdracht: het naamkaartje, dat eraan hangt, speelt geen rol. Een gemeente dient waakzaam te zijn bij het opstellen van de subsidiebeschikking en moet voorkomen dat de verstrekking kan worden aangemerkt als betaling voor een opdracht. Het is daarom raadzaam om terughoudend te zijn met de mogelijkheid om in de aan de subsidiebeschikking gekoppelde uitvoeringsovereenkomst een verplichting tot nakoming op te nemen. Daarnaast is de kans minder groot dat de subsidie als opdracht wordt aangemerkt als niet de gehele activiteit wordt gesubsidieerd, maar slechts een gedeelte en er daarnaast een eigen bijdrage van de subsidieontvanger wordt gevraagd.

2.3 Uitgezonderde en aangewezen beleidsterreinen en onderwerpen

Waar het eerste lid van artikel 4:21 van de Awb een omschrijving geeft van het begrip 'subsidie', wordt in het tweede tot en met het vierde lid aangegeven welke beleidsterreinen en onderwerpen zijn uitgezonderd van de subsidietitel van de Awb en welke juist worden aangewezen. Daarnaast kunnen specifieke wetten ook bepalen of de subsidietitel wel of niet van toepassing is.

Uitgezonderd: fiscale faciliteiten

Vanuit economisch oogpunt bekeken zullen veel belastingfaciliteiten zijn aan te merken als subsidies. De Awb bepaalt echter dat de subsidietitel niet van toepassing is op fiscale stimulansen of aftrekposten. De reden hiervan is dat de toepassing van de subsidietitel moeilijk te verenigen is met de systematiek van de belasting- of premieheffing.

Uitgezonderd: uitkeringen aan doelgroepen

Sociale zekerheidswetgeving kent veel bepalingen waarin de toepassing van de subsidietitel op de betreffende uitkering wordt uitgesloten. In beginsel voldoen de uitkeringen of toeslagen met betrekking tot bijzondere bijstand (subsidies voor gehandicapten met het oog op bijvoorbeeld woningaanpassing of (re-)integratie in een arbeidsorganisatie) aan de subsidiedefinitie van artikel 4:21 van de Awb. Desondanks heeft de wetgever er voor gekozen om dergelijke uitkeringen van de toepasselijkheid van de subsidietitel uit te sluiten.
Ook financiële tegemoetkomingen als studiefinanciering en huurtoeslag zijn lastig te duiden. Enerzijds zien zij op het verrichten van een bepaalde activiteit (studeren respectievelijk het kunnen bewonen van een bepaalde woning, hoewel de inkomsten daartoe niet toereikend zijn), terwijl zij anderzijds het karakter hebben van een aanvullende inkomensvoorziening. De wetgever heeft bepaald dat dit laatste element overheerst. Mede om praktische redenen (voor beide voorzieningen bestond al een uitgebreide, wettelijke regeling) is daarop uitdrukkelijk bepaald dat de subsidietitel niet van toepassing is op deze

voorzieningen. Er is voor gekozen om voornoemde uitzonderingen niet in de Awb zelf op te nemen, maar in de desbetreffende wetten.

Aangewezen: bekostiging van het onderwijs en onderzoek
Het vierde lid van artikel 4:21 van de Awb geeft aan dat de subsidietitel van de Awb van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Het begrip 'bekostiging' bevat de reguliere geldstromen voor de instandhouding van de onderscheiden onderwijssoorten, oftewel: de verzuiling, aldus de Memorie van Toelichting (MvT). De MvT geeft aan dat in verband met de eigen aard van de onderwijswetgeving, die samenhangt met de regeling van artikel 23 van de Grondwet (vrijheid van onderwijs), het vierde lid van artikel 4:21 van de Awb bepaalt dat de subsidietitel niet rechtstreeks, maar van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Volgens de MvT wordt op deze manier zoveel mogelijk recht gedaan aan enerzijds de bijzondere constitutionele positie van het onderwijs en anderzijds aan de doelstelling van de Awb om de bestuurlijke wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren.

2.4 Subsidie en Europese staatssteunregels
Staatssteun is in principe verboden (artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)). Er is sprake van staatssteun als financiële steun aan een onderneming (subsidies, garanties, leningen, korting op de grondprijs, etc.) voldoet aan de hierna volgende criteria uit het staatssteunverbod:
- Er is sprake van staats- (dat wil zeggen: overheids-) middelen die aan een onderneming worden verleend. Een onderneming is een entiteit die economische activiteiten verricht. Eenheden die uitsluitend een typische overheidstaak zonder economisch karakter verrichten (activiteiten van puur sociale aard of het uitoefenen van overheidsgezag), zijn geen ondernemingen. Steun aan burgers houdt geen staatssteun in, *mits* de steun niet indirect alsnog bij een onderneming terechtkomt;
- De steun geeft de onderneming een economisch voordeel dat niet via de normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- De steun is selectief: deze geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector of regio; en
- De steun vervalst de mededinging (in potentie) en leidt of dreigt te leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in Europa.

Deze criteria zijn cumulatief. Als niet aan alle punten wordt voldaan, is er geen sprake van staatssteun. Staatssteunregels zijn ook van toepassing op subsidies waarvoor geen wettelijke grondslag nodig is (zoals incidentele subsidies en subsidies op basis van een begrotingspost).
Als sprake is van staatssteun, maar een gemeente toch bepaalde activiteiten door middel van subsidie wil bevorderen omdat die goed aansluiten bij het beleid, is het vaak mogelijk om steun te verstrekken op basis van een vrijstelling. Als een vrijstelling niet mogelijk is, kan goedkeuring van de Europese Commissie worden verkregen via een formele melding. Regels hiervoor zijn uitgewerkt in het VWEU, vrijstellingsverordeningen, kaderregelingen, richtsnoeren en mededelingen. Kortweg kan hierover opgemerkt worden:
- Steun die past onder de de-minimisverordening wordt niet beschouwd als staatssteun.
- Veelgebruikte andere vrijstellingen zijn de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV), de MKB-landbouwvrijstelling en de vrijstelling voor diensten van algemeen economisch belang.
- Valt de subsidie niet binnen de reikwijdte van één van de vrijstellingen voor staatssteun, maar voldoet deze wel aan een nationaal kader van goedgekeurde steun, dan is de staatsteun toegestaan. Voorbeelden van dergelijke kaders zijn de Omnibus decentraal Regeling voor Onderzoek, Ontwikkeling en Innovatie (hierna: OO&I) en de nationale monumentenregeling.
- Valt de subsidie niet binnen de reikwijdte van één van de vrijstellingen voor staatssteun of een nationaal kader, dan is hiervoor eerst goedkeuring van de Europese Commissie nodig. Goedkeuring kan worden verkregen als de steun past onder een kaderregeling of richtsnoer. Voorbeelden zijn de Richtsnoeren voor milieusteun en de Kaderregeling voor OO&I.
- Als de steun daar niet onder past, kan de Europese Commissie goedkeuring verlenen op basis van de uitzonderingen op het verbod uit artikel 107, tweede en derde lid, van het VWEU (o.a. steun voor cultuur).

  Essentieel in dit verband is de zogenaamde stand-still-bepaling van artikel 108, derde lid, van het VWEU: de voorgenomen steun mag niet tot uitvoering worden gebracht voordat de Europese Commissie deze heeft goedgekeurd. Doet de gemeente dit toch dan kan de Europese Commissie (als zij op basis van de haar door betrokkenen ter beschikking gestelde gegevens heeft vastgesteld dat – en waarom – de steun in strijd met artikel 107 van het VWEU en onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt is), in een beschikking tot de lidstaat terugvordering van verleende staatssteun gelasten, zelfs als dit tot faillissement van de begunstigde onderneming kan leiden. De lidstaat en, indien rechtstreeks en individueel geraakt, de gemeente en de begunstigde onder-

neming, kunnen tegen de beschikking van de Europese Commissie beroep instellen bij het Gerecht van Eerste Aanleg.

- De lidstaat dient de terugvorderingsplicht op basis van eigen rechtsregels neer te leggen bij de gemeente die steun verleende. Terugvordering van de staatssteun kan ook door de concurrent (van de door de steunmaatregel begunstigde onderneming) worden gevorderd in een procedure voor de nationale rechter tegen de gemeente, los van wat de Europese Commissie in een dergelijk geval doet. Bij de toepassing van de stand-still-bepaling kan de nationale rechter desgevorderd bovendien schadevergoeding toekennen aan particulieren (zoals genoemde concurrent) die door de onrechtmatige staatssteun in hun belangen zijn geschaad.

3. VERMINDERING VAN ADMINISTRATIEVE EN BESTUURLIJKE LASTEN

3.1 Het verminderen van de aanvraagvereisten

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet er in de eerste plaats een aanvraag worden ingediend. En veel belangrijker: bij deze aanvraag moet een redelijke hoeveelheid begeleidende stukken worden gevoegd. Welke staat veelal vermeld op het aanvraagformulier (zie met betrekking tot het aanvraagformulier ook artikel 4:4 van de Awb). In de praktijk maken veel (vrijwilligers)organisaties, die niet altijd beschikken over deskundige kennis, gebruik van gemeentelijke subsidies. Daarnaast worden regelmatig stukken opgevraagd die niet relevant zijn voor de beoordeling van de aanvraag. In een aantal gevallen staan de administratieve lasten daardoor niet in verhouding tot het aangevraagde subsidiebedrag.
Het college kan zelf manieren vaststellen om de administratieve en bestuurlijke lasten samenhangend met subsidies terug te brengen. Te denken valt aan samenwerking met andere bestuursorganen waar de aanvrager ook een aanvraag voor subsidie heeft gedaan. Het ligt in de rede om bij de behandeling van de aanvragen, voor wat betreft de te verstrekken gegevens, aan te sluiten bij de procedure van dat bestuursorgaan aan wie de belangrijkste of grootste subsidie is gevraagd. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden afgezien van het opvragen van een kopie inschrijfbewijs Kamer van Koophandel of een kopie van de statuten. De gemeente kan deze zelf opvragen uit de online database van de Kamer van Koophandel.
Als het college subsidie verstrekt voor activiteiten die mede door andere bestuursorganen worden gesubsidieerd, kan het college afwijken van de bij of krachtens de Asv aan de subsidie te verbinden verplichtingen, voor zover dit wenselijk is met het oog op een goede afstemming met verplichtingen die de andere bestuursorganen opleggen, en voor zover daardoor het belang met het oog waarop die verplichtingen zouden moeten worden opgelegd, niet onevenredig wordt geschaad.
Een andere vorm van vereenvoudiging kan gevonden worden door de gegevens die bij de eerste subsidieaanvraag van een aanvrager worden gevraagd ook te gebruiken bij een volgende subsidieaanvraag of bij een verlenging van de subsidieverlening van de aanvrager. Dit kan ook zo gebeuren bij de verantwoording van de verstrekte subsidies. Bijvoorbeeld, als de instelling verschillende subsidiestromen vanuit de gemeente ontvangt en/of met meerdere subsidieverstrekkers te maken heeft, kan wellicht gewerkt worden met één verantwoordingsdocument voor alle verantwoordingsverplichtingen gezamenlijk, voorzien van één controleverklaring, opgesteld door een onafhankelijk accountant.

3.2 Verantwoording en financieel beheer van subsidies

Naast het terugdringen van indieningvereisten is het ook mogelijk de administratieve en bestuurlijke lasten te verminderen door een aanpassing van de verantwoordingswijze van de subsidies en een aangepast financieel beheer van het subsidieproces. Elementen uit het subsidiekader van het Rijk kunnen in aangepaste vorm worden toegepast op het gemeentelijke subsidieproces en de gemeentelijke organisatie. Het uiteindelijke doel is dat de gemeentelijke procedures, daar waar mogelijk, aansluiten bij die op rijksniveau, zodat het zowel voor de burger als voor de verschillende overheden duidelijker en eenvoudiger wordt.

Standaardberekeningswijzen en eenduidige definities voor kostenbegrippen

Een subsidiebedrag kan op verschillende manieren worden bepaald. Er kan een vast bedrag per prestatie of activiteit worden gegeven, maar de subsidie kan ook bestaan uit een bijdrage in de kosten van de subsidiabele activiteiten. Zo komt het voor dat wordt uitgegaan van uurtarieven. Een uurtarief kan echter op verschillende wijzen worden berekend. Dit brengt hoge lasten met zich mee. Vooral de verschillende uitgangspunten en definities per subsidie ten aanzien van de subsidiabele kosten (bijvoorbeeld overheadkosten) leggen een grote (lasten)druk op de administratieve systemen van subsidieontvangers. In reactie op deze problematiek worden drie standaardberekeningsmethoden geïntroduceerd.

Verantwoordingsplicht

In de Asv is ervoor gekozen om de omvang van de verantwoordingsverplichting te koppelen aan de hoogte van het subsidiebedrag. Bij de verstrekking van kleine subsidies aan bijvoorbeeld toneelverenigingen, muziekkorpsen of ouderenbonden loopt de gemeente slechts een beperkt financieel risico. Het

subsidiebedrag is vaak niet zo hoog, terwijl de administratieve en bestuurlijke lasten naar verhouding vaak wel hoog zijn.
Een andere wijze om de administratieve lasten te verminderen, is om subsidie voor langere tijd te verlenen; zo hoeft de aanvrager niet jaarlijks een aanvraag in te dienen. Daarnaast levert het de ambtenaar tijd en geld op, doordat hij niet iedere keer opnieuw de aanvragen moet beoordelen. In de beschikking tot verlening kan worden aangegeven aan welke tussentijdse verantwoordingseisen moet worden voldaan. Als een subsidie voor meerdere jaren wordt verstrekt ligt het voor de hand dat er tussentijds verantwoording wordt afgelegd. Het college kan bepalen welke gegevens het in een tussentijdse rapportage verlangt. Het ligt voor de hand om hier aan te sluiten bij de principes zoals die zijn opgesteld voor de eindverantwoording in het algemeen en niet meer te vragen dan strikt noodzakelijk. Ook kan veel voordeel worden behaald door het instellen van een automatisch bevoorschottingsregime in plaats van de subsidieontvanger slechts een voorschot op aanvraag te verlenen.
In de Asv is ervoor gekozen dat de steekproefsgewijze controle zich richt op het aantonen dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verleend zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Hiertoe hoeft niet een gedetailleerd overzicht van inkomsten en uitgaven te worden bewaard, maar kan worden volstaan met het bewaren van een bewijs dat de activiteit heeft plaatsgevonden. Dat kan ook een foto van of een krantenartikel over bijvoorbeeld een gesubsidieerde bijeenkomst zijn.
Voorgesteld wordt de per (boek)jaar verstrekte subsidies voor een periode van ten hoogste vier jaren te verstrekken. Na het verstrijken van die periode kan uiteraard opnieuw worden besloten een jaarlijkse subsidie te verstrekken. Voor de periode van vier jaar is gekozen, omdat deze termijn aansluit bij de zittingstermijn van de raad (hoewel die termijnen uiteraard niet gelijk hoeven te lopen) én het een goede termijn lijkt om te bezien of eerder vastgestelde beleidsdoelen nog gelden en, zo ja, of die met de verstrekte subsidies worden gediend. Als deze subsidie voor langer dan drie jaar aan een instelling wordt verstrekt voor de uitvoering van dezelfde activiteit(en), ontstaat er een subsidierelatie zoals beschreven in artikel 4:51 van de Awb en dient bij weigering van de subsidie voor een nieuw tijdvak een redelijke termijn in acht te worden genomen.

Sanctiebeleid

In de Asv zijn geen bepalingen opgenomen over de werkwijze en procedures als subsidieontvangers zich niet houden aan de procedures en verplichtingen. De Awb geeft hiervoor voldoende handvaten. Bijvoorbeeld, als aanvragen niet tijdig of onvolledig worden ingediend, dient de subsidieontvanger een termijn gegund te worden waarbinnen de aanvraag kan worden aangevuld (artikel 4:5 van de Awb). Voldoet de aanvrager daar niet aan binnen de termijn, dan kan de gemeente de aanvraag buiten behandeling laten. Dat betekent dat de gemeente niet op de inhoudelijke merites van de aanvraag hoeft in te gaan. Of, als de aanvrager niet voldoet aan zijn verplichtingen kan de gemeente op grond van de artikelen 4:46 tot en met 4:50 van de Awb de subsidieverlening intrekken of wijzigen. Bij de te maken afweging zijn de ernst van de tekortkoming en de gevolgen van de verlaging voor de subsidieontvanger van belang.

4. WIJZIGEN OF INTREKKEN VAN SUBSIDIEBESCHIKKINGEN

4.1 Inleiding

Afdeling 4.2.6 van de wet beschrijft de intrekking en wijziging van subsidiebeschikkingen; onder wijziging wordt hier verstaan de wijziging ten nadele van de subsidieontvanger[1]. ([1] Indien de wettelijke regeling waarop de subsidie is gebaseerd zich daar niet tegen verzet, dan is wijziging ten voordele van de subsidieontvanger vrijwel altijd mogelijk. Deze wijziging is daarom niet verder geregeld.) Een wijziging ten nadele van de ontvanger houdt in het algemeen een (gedeeltelijke) intrekking van de subsidie in. Voor het gemak wordt hierna daarom gesproken over intrekking.
Het subsidierecht volgens de Awb onderscheidt twee vormen van intrekken:

1. de artikelen 4:48 en 4:49 geven de gemeente, als subsidieverstrekker, de bevoegdheid over te gaan tot intrekking van subsidiebeschikkingen met terugwerkende kracht. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan om een sanctie op verwijtbaar gedrag van de subsidieontvanger.
2. artikel 4:50 gaat over de opzegging van de subsidie, de intrekking die is gericht op de toekomst. Meestal gaat het dan om een beleidswijziging, maar het kan ook zijn dat een subsidieontvanger niet langer voldoet aan de voorwaarden om voor subsidie in aanmerking te komen.

   [1] Indien de wettelijke regeling waarop de subsidie is gebaseerd zich daar niet tegen verzet, dan is wijziging ten voordele van de subsidieontvanger vrijwel altijd mogelijk. Deze wijziging is daarom niet verder geregeld.

4.2 Intrekking van de subsidieverlening

Bij intrekking met terugwerkende kracht maken we onderscheid tussen intrekking van de subsidieverlening en intrekking van de subsidievaststelling. Bedacht moet worden dat het intrekken van een sub-

sidiebeschikking (een gegeven begunstigende beschikking) in beginsel een inbreuk is op de rechtszekerheid van de subsidieontvanger. Intrekking van de subsidiebeschikking is daarom slechts mogelijk in de in de wet beschreven gevallen. Het gaat om het geval dat de subsidieverlening onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten, en drie gevallen die met elkaar overeenkomen dat zij in de risicosfeer van de subsidieontvanger liggen: de activiteit is niet (geheel) uitgevoerd, de subsidieverplichtingen zijn niet nagekomen of hij heeft onjuiste of onvolledige gegevens verstrekt: in deze gevallen kan de subsidieontvanger niet stellen dat zijn rechtszekerheid in het geding is.

4.3 Intrekking van de subsidievaststelling

De mogelijkheden om na subsidievaststelling tot intrekking over te gaan zijn beperkter dan van de subsidieverlening. Met de vaststelling van de subsidie wordt immers een relatie of een periode afgesloten. De vaststelling vindt in het algemeen achteraf plaats, het college heeft dan voldoende mogelijkheden gehad alles te toetsen. De rechtszekerheid verlangt dat dan de boeken worden gesloten, dat het subsidiedossier naar het archief gaat.
Toch moet het in bijzondere gevallen toch mogelijk zijn ook na vaststelling tot intrekking over te gaan. De wet geeft drie gevallen waarin dit mogelijk is:

1. op grond van bij de vaststelling onbekende feiten of omstandigheden die aanleiding zouden zijn geweest om de subsidie lager vast te stellen;
2. indien de subsidievaststelling onjuist was en de ontvanger dit wist of behoorde te weten (een kennelijke vergissing van het bestuursorgaan);
3. wegens schending van na de vaststelling voortdurende verplichtingen.

Met als aanvulling dat intrekking in ieder geval niet meer mogelijk is wanneer vijf jaren zijn verstreken sinds de bekendmaking van de vaststelling.

4.4 Intrekken dan wel beëindigen van lopende subsidiebeschikkingen

Op zich komt aan alles een eind, ook aan subsidies. Bij een subsidie voor een specifiek project gaat dat vanzelf: de subsidie wordt voor de duur van een project verstrekt en eindigt met dat project. Maar ook activiteiten die geen natuurlijk einde kennen komen voor subsidie in aanmerking. Dat betekent echter niet dat de gemeente een eenmaal verstrekte subsidie voor dergelijke activiteiten tot in het oneindige moet voortzetten: de gemeente moet haar beleid kunnen wijzigen. Dat kan betekenen dat een subsidie moet worden beëindigd of verminderd. Maar een subsidie die al jaren wordt verstrekt, kan niet van de een de op de andere dag worden verminderd of beëindigd. De rechtszekerheid verzet zich daartegen. Maar: pas als vaststaat dat het college de subsidie zou kunnen weigeren als deze voor het eerst zou worden aangevraagd, komt de vraag aan de orde of de subsidie kan worden beëindigd. Dan komt de Awb om de hoek kijken en onderscheiden we twee situaties: de intrekking voor de toekomst van een lopende subsidiebeschikking (art. 4:50) en de weigering voor een nieuw subsidietijdvak (art. 4:51).
Lopende beschikkingen, beschikkingen waarbij de subsidie voor meerdere jaren wordt verleend, komen in de gemeente nog maar weinig voor; de voorliggende Asv biedt hiertoe overigens wel de mogelijkheid. Een tussentijdse intrekking is dan in maar een beperkt aantal gevallen mogelijk. Dat heeft alles te maken met de rechtszekerheid. Art. 4:50 Awb noemt drie gevallen waarin tussentijdse intrekking of wijziging ten nadele van de ontvanger mogelijk is:

1. als de subsidieverlening onjuist is;
   Het gaat hier om het geval dat de subsidieverlening onjuist is, maar de ontvanger dit niet kon weten. Wist hij dit wel, of behoorde hij dit weten, dan treedt het regime van artikel 4:48 in werking, dan is er immers géén gerechtvaardigd vertrouwen.

2. als veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich in overwegende mate tegen voortzetting van de subsidie verzetten;
   Het staat het college in beginsel vrij zijn beleid te wijzigen, maar voor het voortijdig terugkomen op een ondubbelzinnige toezegging moeten zwaarwegende redenen bestaan.

3. bij wettelijk voorschrift geregelde gevallen.

Subsidieverleningen voor meer dan één begrotingsjaar komen niet veel voor, zelfs langlopende subsidies worden ieder jaar opnieuw verleend en vastgesteld. Als het college de subsidie met ingang van het volgende jaar wil beëindigen of verminderen, hoeft het dus niets in te trekken: volstaan kan worden met een afwijzing van de aanvraag voor het volgende jaar, of met de toewijzing daarvan tot een lager bedrag. Maar een subsidieontvanger die jaar na jaar subsidie ontvangt, vertrouwt op voortzetting daarvan ook al krijgt hij formeel telkens maar een aanspraak van één jaar. De wetgever vindt dat dit vertrouwen enige bescherming verdient, een bescherming die overigens niet verder gaat dan dat de subsidiegever bij het beëindigen of verminderen van de subsidie een redelijke termijn in acht moet nemen. Wat een redelijke termijn is, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van elk geval; daarbij is zowel de verhouding tussen de korting en de gehele subsidie, als de verhouding tussen de korting en het totale budget van de subsidieontvanger van belang. In het algemeen is het criterium dat de subsidieontvanger voldoende tijd moet krijgen om de maatregelen te nemen om de gevolgen van de beëindiging of vermindering op een behoorlijke wijze op te vangen. Overigens gaat de bescherming

van art 4:51 niet zo ver, dat het college ook geldende wachtgeldverplichtingen moet garanderen. Op de duur en de omvang daarvan heeft de subsidiegever immers geen invloed.

5. REKENKAMERONDERZOEK 'OP WEG NAAR EEN GEZAMENLIJK SUBSIDIEBELEID'

5.1 Inleiding

Vrijwel tegelijkertijd met de harmonisatie van het subsidiebeleid en de uitwerking van een nieuwe subsidieverordening liep het onderzoek over gemeentelijke subsidiëring. De meest essentiële uitkomsten van dit onderzoek zijn dan ook in de voorliggende verordening meegenomen. Achtereenvolgens wordt daarom specifiek ingegaan op (1) de kaderstelling door de raad, (2) de doelmatigheid of transparantie van de subsidieuitgaven en (3) de effectiviteit van subsidies.

5.2 Kaderstelling door de raad

De kaderstelling door de raad wordt op drie manieren vormgegeven. Ten eerste stelt de raad het algemene subsidiebeleid vast. In dit algemene beleid staan die beleidsdoelen verwoord, die centraal staan in het nieuwe subsidiebeleid. Deze doelen zijn rechtstreeks ontleend aan de gezamenlijke visie op de nieuwe gemeente en komen er in het kort op neer, dat voor subsidie in aanmerking komen activiteiten die (1) bijdragen aan de sociale samenhang of (2) de leefbaarheid in de kernen bevorderen. Op basis van vastgestelde en nog vast te stellen beleidsdocumenten concretiseert het college die abstracte doelen voor onderliggende beleidsvelden als sport, cultuur en welzijn.
Verdere kaderstelling door de raad wordt bevorderd door de mogelijkheid subsidieplafonds in te stellen, maar vooral door de invoering van een periodieke evaluatie. Die evaluatie kan worden voorbereid door in de jaarstukken al in te gaan op concrete resultaten van verstrekte subsidies, en dan vooral van grotere subsidies in het sociale domein en aanverwante beleidsvelden (bijvoorbeeld welzijn, peuterspeelzaalwerk, bibliotheekwerk, muziekeducatie).

5.3 Doelmatigheid van subsidies

Bij de doelmatigheid gaat het vooral om de transparantie van de subsidieuitgaven, de besteding daarvan en om de beheersing van de kosten. In dit kader kan overwogen worden een coördinatiepunt voor subsidies in te richten: een punt in de organisatie waar een volledig inzicht bestaat in aangevraagde en verstrekte subsidies, naar aard en omvang. Een punt ook, waar het subsidieproces kritisch wordt gevolgd, van aanvraag, via verlening van subsidies tot en met de vaststelling daarvan, met de kritieke termijnen.
Bij subsidies gaat het altijd om de besteding van publieke gelden. De instelling van een algemeen toegankelijk subsidieregister kan bijdragen aan de transparantie.

5.4 Effectiviteit van subsidies

Het onderzoek van de rekenkamercommissie gaat nadrukkelijk in op de effectiviteit van subsidies. In dat kader worden zes randvoorwaarden geformuleerd, waaraan zou moeten worden voldaan:
a. Beoogde beleidsdoelen zijn specifiek en meetbaar.
b. Afgesproken prestaties en/of activiteiten zijn specifiek en meetbaar.
c. Er is een relatie gelegd tussen de te leveren prestaties en de beoogde doelen.
d. Door de subsidieontvangende organisatie wordt in de verantwoording van elk afgesproken beleidsdoel aangegeven in welke mate deze gerealiseerd zijn.
e. Door de subsidieontvangende organisatie wordt in de verantwoording van elk afgesproken activiteit/prestatie aangegeven in welke mate deze gerealiseerd zijn.
f. Indien mogelijk heeft een subsidie de vorm van een outcomesubsidie.

In de voorliggende verordening komen de doelen en prestaties in drie fasen aan de orde. Artikel 6 gaat over de inhoud van de subsidieaanvraag. De aanvrager dient aan te geven welke prestaties of doelen worden beoogd. In de aansluitende verleningsbeschikking (artikel 15) legt het college vast welke activiteiten worden gesubsidieerd, welke prestatie moet worden geleverd en welke resultaten daarmee worden beoogd. De subsidieontvanger legt vervolgens conform artikel 18 verantwoording af over de uitgevoerde activiteiten en de daarmee gerealiseerde doelen. Op basis van die verantwoording stelt het college de subsidie vast. In het nog uit te voeren gezamenlijke opleidingstraject wordt hierop inhoudelijk ingegaan. Dit laat onverlet dat in (toekomstige) visies aandacht moet worden besteed aan een goede formulering van beleidsdoelen.

6. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Begripsomschrijvingen

Twee vormen van subsidies worden onderscheiden: de jaarsubsidies en de incidentele subsidies. Incidentele subsidies zijn, zoals de naam het eigenlijk al zegt, bedoeld voor incidentele of eenmalige activiteiten, bij voorbeeld onderhoud aan monumenten. Jaarsubsidies zijn gericht op voortdurende activi-

teiten, waarbij we onderscheid maken tussen per kalenderjaar te verstrekken subsidies en per boekjaar te verstrekken subsidies. Per kalenderjaar te verstrekken subsidies gaan naar voortdurende activiteiten die bijdragen aan de leefbaarheid en de sociale cohesie in de kernen. De per boekjaar te verstrekken subsidies zijn (grotere) subsidies voor doorlopende activiteiten ter uitvoering van gemeentelijk beleid. Zie hiervoor ook paragraaf 1.4.

Artikel 2. Reikwijdte

De Asv is rechtstreeks toepasselijk op de krachtens deze verordening zelf te verstrekken of verstrekte subsidies. Maar er zijn nog andere soorten subsidies mogelijk: subsidies op grond van een andere verordening, zoals die vanuit de Participatiewet,en subsidies waarvan artikel 4:23, derde lid, Awb zegt dat ze zonder grondslag in een wettelijke regeling kunnen worden verleend: namelijk als uit de begroting al blijkt wie de beoogde subsidieontvanger is en wat het maximumbedrag is, alsmede incidentele subsidies die voor hooguit vier jaren worden verleend. In het eerste geval (bijzondere verordening) kan de bijzondere verordening de Asv geheel of gedeeltelijk van overeenkomstige toepassing verklaren. In het tweede geval kan het college dat doen bij de subsidieverlening of, daaraan voorafgaand, (ook) in een beleidsregel.

De afwijkingsmogelijkheid van de Asv, die in de algemene toelichting reeds ter sprake kwam, geldt niet voor de weigeringsgronden van artikel 8, zo wordt voorgesteld, (a) omdat het niet nodig lijkt, en (b) omdat het meestal ook ronduit onwenselijk zou zijn. Zo moet de weigeringsgrond ‘verboden staatssteun’ (artikel 8, eerste lid) altijd kunnen worden toegepast, anders kan het de gemeente opbreken, in het geval dat de Europese Commissie vaststelt dat een subsidie in strijd is met het Verdrag betreffende werking van de EU (VWEU) en de Staat daar op aanspreekt. Die zal de schade vervolgens met behulp van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NErpe) zeker op de gemeente verhalen; zie verder bij artikel 8. Ook de bibob-toets (eerste lid, onderdeel b) moet altijd kunnen worden uitgevoerd.

Artikel 3. Bevoegdheden college

Subsidieregelingen zijn ‘algemeen verbindende voorschriften’ en moeten daarom digitaal gepubliceerd worden (artikel 139 Gemeentewet). Als de aanvraagformulieren zijn opgenomen in een bijlage bij de regeling kunnen deze via het internet gemakkelijk worden gevonden en gedownload.

Artikel 4. Subsidieplafond en begrotingsvoorbehoud

Een subsidieplafond is vooral nodig als de subsidieregeling een ‘open’ aanspraak op subsidie geeft (van het type ‘ieder die goedgekeurde zonnepanelen plaatst, heeft recht op *x* procent subsidie’). Bij een subsidieplafond hoort een tevoren bekendgemaakt verdelingssysteem, zo wil artikel 4:26 Awb. Dat kan de eenvoudige regel ‘wie eerst komt, eerst maalt’ zijn; een andere mogelijkheid is dat alle gegadigden zich vóór een bepaalde datum moeten melden en dat het beschikbare bedrag volgens een bepaalde sleutel over alle ‘reële’ aanvragen wordt verdeeld; of dat wordt gekeken welke aanvragen de meest urgente of de meest nuttige zijn; loting is ook toegestaan. De subsidieregeling zal het verdelingssysteem moeten bepalen.

Artikel 5. Aanvraagtermijnen voor subsidies

Kerndocument in het subsidieproces is de aanvraag, immers: zonder aanvraag géén subsidie!

De indienings- en beschikkingstermijnen voor de jaarsubsidies voor het nieuwe jaar lopen geheel parallel aan die voor de vaststellingsbeschikkingen voor het vorige jaar. De vroege indiening is van belang omdat met deze aanvragen rekening moet kunnen worden gehouden bij het voorbereiden van de begroting; het gaat soms om aanzienlijke bedragen, die én voor de instelling én voor de gemeente van gewicht zijn. Doordat op 1 juni ook de stukken voor de afrekening over het vorige jaar moeten zijn ingeleverd, kunnen de gegevens over jaar *n-1* worden betrokken bij de beslissing over jaar *n+1*. Voor de subsidieaanvrager is het ook van belang ruim vóór het nieuwe jaar te weten waarop men waarschijnlijk (zie het begrotingsvoorbehoud van artikel 4) mag rekenen. Zijn er problemen – bijvoorbeeld over de afrekening over het voorgaande jaar, waar partijen eerst uit moeten proberen te komen – dan is zo nodig de rest van het jaar beschikbaar.

De termijn van ‘acht weken tevoren’ in andere gevallen (lid 2) zal soms onhaalbaar zijn, bijvoorbeeld als om goede redenen heel plotseling het idee opkomt om iets op héél korte termijn te organiseren waarvan ook het gemeentebestuur vindt dat dat echt wenselijk is. Dan zijn er twee mouwen die daaraan kunnen worden gepast. Soms zal de subsidieregeling al een kortere termijn geven, of wellicht zelfs bepalen dat in bijzondere gevallen een aanvraag-achteraf nog mogelijk is. En ten tweede is er het voorgestelde artikel 19, de algemene hardheidsclausule.

Artikel 6. Inhoud van de aanvraag

Voor subsidieaanvragen gelden naast de eis van schriftelijke indiening en de vereisten van artikel 4 en van het eventuele aanvraagformulier, de eisen waaraan elke aanvraag om een beschikking moet voldoen volgens artikel 4:2 Awb. Dat zijn: vermelding van naam en adres van de aanvrager, datum en aanduiding van wat men wenst. terwijl andere relevante gegevens moeten worden vermeld of bijgesloten. Uit de aanvraagformulieren zal natuurlijk blijken dat ook al deze gegevens nodig zijn.

Voor een eventuele elektronische indiening is een digitaal formulier vereist. Het is de bedoeling deze wijze van indiening mogelijk te maken.

Artikel 7. Meerjarige verlening
Gebruikelijk is het een subsidie te verlenen voor een jaar. Voorgesteld wordt het college de mogelijkheid te bieden voor structurele activiteiten subsidie te verlenen voor (maximaal) vier jaar. Hierbij kan gedacht worden aan bibliotheekwerk of peuterspeelzaalwerk. Veelal gaat het dan om activiteiten waarvoor jaarlijks subsidie wordt aangevraagd. Maar die pas na langere tijd effect sorteren. Bij een meerjarige verlening is nadrukkelijk artikel 4, vierde lid van toepassing: besluit de gemeenteraad tot wijziging van het beleid door in de programmabegroting minder of geen geld meer ter beschikking te stellen, dan is dat hierdoor afgedekt.
Een meerjarige verlening sluit overigens niet uit dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over de ontvangen en bestede gelden. De wijze waarop die tussentijdse verantwoording wordt vormgegeven, legt het college vast in de verleningsbeschikking.

Artikel 8. Weigeringsgronden
Weigeringsgronden voor subsidies zijn denkbaar op drie niveaus. Allereerst geeft de Awb een aantal altijd geldende weigeringsgronden: de verplichte (!) weigeringsgrond van overschrijding van het vastgestelde subsidieplafond (artikel 4:25), de activiteiten zullen waarschijnlijk niet worden uitgevoerd, of het is aannemelijk dat de aanvrager de aan de subsidie verbonden verplichtingen niet zal nakomen of dat hij geen behoorlijke rekening en verantwoording zal afleggen, onjuiste of onvolledige inlichtingen die het college op het verkeerde been zetten, of faillissement, surséance van betaling of schuldsaneringsregeling is aan de orde (artikel 4:35). In de tweede plaats kan de Asv weigeringsgronden bevatten. En ten derde kan de Asv bepalen dat ook de subsidie*regelingen* van het college eigen weigeringsgronden kunnen bevatten.
Artikel 8 betreft in hoofdzaak het tweede niveau. Het geeft dan – in aanvulling op de Awb – algemene weigeringsgronden die altijd van belang zijn. Er is hier sprake van een ‘kan’-bepaling: het college heeft de bevoegdheid een subsidie te weigeren wanneer een hier genoemde weigeringsgrond zich in meer of mindere mate voordoet. Het betekent ook dat de geconstateerde situatie niet tot weigering van de gehele subsidie hoeft te leiden. In dergelijke gevallen, gehele of gedeeltelijke afwijzing van de subsidie, verdient het aanbeveling eerst contact op te nemen met de aanvrager om te bezien of de wél mogelijke subsidie wel wenselijk en zinvol is.
Het tweede lid, aanhef en onder e, bepaalt ten slotte dat ook geweigerd kan worden ‘als de aanvrager een bij of krachtens deze verordening gestelde verplichting niet nakomt of niet voldoet aan een daar gestelde voorwaarde om voor de subsidie in aanmerking te kunnen komen’ – het derde niveau.

Artikel 9. Meldingsplicht
In dit artikel zijn de overige verplichtingen voor de subsidieontvanger opgenomen, alsmede de plicht belangrijke wijzigingen te melden aan het college. Deze meldingsplicht is bedoeld als tegenhanger van het geven van meer vertrouwen in de vorm van onder andere: het niet standaard verantwoording afleggen bij subsidies tot € 5.000,-, het vragen van minder tussenrapportages en automatische bevoorschotting. De subsidieontvanger is verplicht tijdig (dat wil zeggen: zonder nodeloos tijdsverloop) te melden bij de gemeente als het aannemelijk is dat de gesubsidieerde activiteit niet, niet tijdig, niet geheel of niet volgens alle daaraan verbonden verplichtingen zal worden verricht. In dat geval zal de subsidie lager of op nihil worden vastgesteld of zullen nadere afspraken worden gemaakt over het aanpassen van de verplichtingen, bijvoorbeeld het geven van meer tijd voor de uitvoering van de activiteiten. Bij het niet voldoen aan deze meldingsplicht kan, indien dat achteraf mocht blijken, met toepassing van artikel 4:49 Awb alsnog de subsidievaststelling worden ingetrokken, omdat de ontvanger wist en behoorde te weten dat de vaststelling onjuist was. Terugvordering van de subsidie, inclusief wettelijke rente van het hele subsidiebedrag, kan in zo'n geval proportioneel worden geacht, omdat de ontvanger dan misbruik maakte van het gegeven vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan de onderhavige subsidieverordening.
Ook versterkt de meldingsplicht van dit artikel de relatie tussen gemeente en subsidieontvanger. Voert de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteiten niet (geheel) uit, dan kan de gemeente met de kennis daarvan – indien gewenst – vroegtijdig kijken naar alternatieven. In feite geldt hetzelfde voor het geval dat de subsidieontvanger niet (geheel) kan voldoen aan de subsidieverplichtingen. Door vroegtijdige melding kan de gemeente beoordelen in hoeverre het niet nakomen van die verplichtingen belemmerend werkt voor de subsidievaststelling. In ieder geval wordt een lastige discussie naderhand voorkomen.
Met het tweede lid wordt beoogd te voorkomen dat voor de gemeente belangrijke activiteiten door financiële tegenvallers niet of niet volledig kunnen worden uitgevoerd. Door de subsidieontvanger in die gevallen te verplichten het college te informeren, kan het college daarop bijsturen.

Artikel 10. Toestemmingsvereiste
De hier vermelde activiteiten waarvoor de subsidieontvanger toestemming behoeft van het college, sluiten aan bij het gestelde in artikel 4:71 van de wet. Het zijn (rechts)handelingen die van invloed

kunnen zijn op de aanwending van subsidiegelden, op de hoogte van later ingediende subsidieaanvragen of op de kwaliteit en omvang van de activiteiten. Het toestemmingsvereiste is er vooral op gericht het college een zekere invloed te geven op de omvang van het met subsidie te bekostigen exploitatietekort.

Artikel 11. Verplichtingen ten aanzien van de administratie
Door te verplichten een heldere administratie ten aanzien van de subsidie te voeren, kunnen de met de subsidieverstrekking gemoeide geldstromen te allen tijde worden herleid. Dit is belangrijk, niet alleen omdat subsidiegelden publieke gelden zijn, maar ook omdat de gemeente zelf wordt beoordeeld op doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestede gelden.

Artikel 12. Egalisatiereserve
Een egalisatiereserve is een reserve van de subsidieontvanger waaraan als bestemming het dekken van exploitatierisico's is verbonden. De reserve wordt gevormd om tot een gelijkmatige verdeling van lasten te komen. Het verschil tussen het vastgestelde subsidiebedrag en de kosten van de activiteiten waarvoor subsidie werd verleend komt ten gunste of ten laste van de egalisatiereserve. De reserve wordt dus gevormd uit exploitatieoverschotten om eventuele toekomstige tekorten op te vangen.
Elke ontvanger van een subsidie groter dan € 50.000,- kan bij beschikking verplicht worden een egalisatiereserve te vormen. Op grond van artikel 10, eerste lid, onderdeel g, kan elke subsidieontvanger het college verzoeken een egalisatiereserve te mogen vormen. Vooral voor evenementen, waarbij het al dan niet doorgaan van het evenement sterk afhankelijk van de weersomstandigheden is, kan dit van belang zijn.

Artikel 13. Doelgebonden verplichtingen ex artikel 4:38 van de wet
Het college kan de subsidieontvanger ook andere verplichtingen opleggen die strekken tot verwezenlijking van het doel van de subsidie. Omdat subsidies in onze gemeente worden verstrekt op basis van een wettelijk voorschrift (in casu de subsidieverordening) moet deze mogelijkheid specifiek in de verordening worden opgenomen. Voorbeelden van doelgebonden verplichtingen zijn bijvoorbeeld SROI-verplichtingen (Social Return on Investment), zoals de verplichting een bepaald percentage arbeidsgehandicapten bij de uitvoering van activiteiten in te zetten.

Artikel 14. Vergoeding voor met subsidie opgebouwd vermogen
Het komt niet vaak voor, artikel 4:41 van de wet geeft zelfs limitatief weer in welke gevallen, maar het kan zijn dat een subsidieontvanger vermogen opbouwt met (vooruitontvangen) subsidies. Worden de activiteiten vervolgens niet uitgevoerd, dan biedt dit artikel het college de mogelijkheid behalve de subsidie ook de eventuele voordelen terug te vorderen.

Artikel 15. Inhoud van de verleningsbeschikking, beslistermijn
Hier wordt beschreven wat tenminste in de verleningsbeschikking wordt opgenomen. Dit is belangrijk, omdat de verleningsbeschikking het toetsingskader vormt voor de vaststelling van de subsidie, immers regel is dat de vaststelling geschiedt conform de verlening van de subsidie. Verder worden de termijnen gegeven waarbinnen het college gehouden is te beslissen op een aanvraag voor subsidie. In de Awb staan geen strikte beslistermijnen op een aanvraag om subsidie. Ook hierbij is onderscheid gemaakt tussen jaarsubsidies en andere. Bij subsidieregeling kan het college besluiten af te wijken van de beslistermijnen die vastgesteld zijn in het tweede en derde lid.
Voor subsidies tot en met € 5.000,-, de kleinere subsidies, geldt het uitgangspunt dat hiervoor zo mogelijk een voorschot in één termijn voor het volledige subsidiebedrag wordt verstrekt (lump sum). In het geval van monumentensubsidies wordt géén voorschot verstrekt. Het gaat hier veelal om subsidies aan natuurlijke personen voor daadwerkelijk uitgevoerde werkzaamheden. Om te voorkomen dat subsidies moeten worden teruggevorderd omdat die werkzaamheden niet (goed) zijn uitgevoerd, maar ook om te bevorderen dat die werkzaamheden inderdaad plaatsvinden, vindt uitbetaling van de subsidie in een keer plaats, na afronding van de werkzaamheden bij vaststelling van de subsidie.

Artikel 16. Directe vaststelling
De vaststellingsbeschikking moet, de verleningsbeschikking kan, zo volgt het uit de wet. Het eerste lid van artikel 18 bepaalt dat subsidies van ten hoogste € 5.000,- ambtshalve kunnen worden vastgesteld, met andere woorden: de subsidieontvanger hoeft geen aanvraag tot vaststelling in te dienen, maar het (ambtelijke) proces tot vaststelling van de subsidie wordt wel gevolgd.
Zeker voor kleinere subsidies – waarbij waardering en vertrouwen uitgangspunt zijn – is het dan het overwegen waard direct tot vaststelling van de subsidie over te gaan, zonder voorafgaande verlening. Dit artikel biedt het college de mogelijkheid in een subsidieregeling vast te leggen welke categorieën hieronder kunnen vallen. Overigens biedt de wet goede mogelijkheden zelfs de vastgestelde subsidie in te trekken of wijzigen, mocht naderhand blijken dat de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen (Awb, artikel 4:49).

Artikel 17. Termijn
De voorgestelde termijnen zijn zo, dat de subsidieontvanger voldoende tijd en ruimte heeft om zijn verantwoording aan te kunnen leveren. Voor jaarsubsidies geldt dat indiening van de verantwoording aansluit bij de indiening van een nieuwe subsidieaanvraag.

Artikel 18. Subsidievaststelling
Kenmerkend voor subsidies tot en met € 5.000,- is dat deze op basis van vertrouwen worden verleend; er wordt niet meer standaard om verantwoording gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de subsidieontvanger bij niet nakoming van de verplichtingen (zie artikel 9). Achteraf kan een risicogeoriënteerde controle plaatsvinden bij de subsidieontvanger.
Verder wordt het voorschot in één termijn (lump sum) verstrekt en hoeft de subsidieontvanger geen aanvraag voor subsidievaststelling (verantwoording) in te dienen. Hierdoor kunnen de lasten voor zowel de subsidieaanvrager als de subsidieverstrekker worden beperkt. In het geval van verlening, gevolgd door ambtshalve vaststelling (eerste lid), wordt in de subsidiebeschikking vermeld wanneer de gesubsidieerde activiteiten moeten zijn verricht. De subsidie wordt vervolgens, binnen een nader bepaalde termijn ambtshalve vastgesteld door de subsidieverstrekker. In het tweede lid is een afwijkende termijn opgenomen voor situaties waarin speciale rapportageverplichtingen worden opgelegd, dit geldt bijvoorbeeld voor monumentensubsidies.
Verder is in dit artikel bepaald op welke wijze subsidieontvangers subsidie van meer dan € 5.000,- aan het college dienen te verantwoorden: er dient een aanvraag tot vaststelling ingediend te worden, deze bevat financieel verslag en een inhoudelijk verslag waaruit blijkt in hoeverre de gesubsidieerde activiteiten zijn verricht. Met betrekking tot het inhoudelijk verslag kan vooraf bij de subsidieverlening al zijn aangegeven op welke manieren het aantonen kan plaatsvinden. Er kunnen daarbij verschillende instrumenten worden gebruikt, zoals bestuurs- en activiteitenverslagen, een managementverklaring, een deskundigenverklaring of andere bewijsstukken (bijvoorbeeld een publicatie), enz. Het verslag kan ook bestaan uit een algemeen jaarverslag van een rechtspersoon. Het gaat er om dat duidelijk is dat de verkregen subsidie is aangewend voor het doel waarvoor de subsidie werd verstrekt.
Bij subsidies vanaf € 50.000,- wordt in principe uitgegaan van de traditionele afrekening van subsidies, op basis van gerealiseerde kosten en baten. De vaststelling van de subsidie vindt plaats op basis van uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten; een accountantscontrole kan hierbij een hulpmiddel zijn. Ook is het mogelijk in een subsidieregeling te bepalen dat er ook andere, waaronder minder, gegevens gevraagd worden.

Artikel 19. Hardheidsclausule
Met het opnemen van een hardheidsclausule in de subsidieverordening heeft het college de mogelijkheid, in gevallen waarin toepassing van de regeling – met het oog op een adequate subsidieverstrekking – een onbillijkheid van overwegende aard zou opleveren, een onderdeel van die regeling (of van een onderliggende subsidieregeling) buiten toepassing te laten of daarvan af te wijken. Het kenmerk van een hardheidsclausule is dat vooraf niet (precies) te voorzien is of afwijking nodig zal zijn en zo ja, om welke gevallen of groepen gevallen het bij de toepassing zal gaan. Voorts beperkt de toepassing van de hardheidsclausule zich tot (eventuele) onbillijkheden van overwegende aard.
De toepassing van een hardheidsclausule zal in het algemeen beperkt blijven tot een enkel individueel geval. Onder omstandigheden kan een hardheidsclausule echter ook op een concreet aan te geven groep van gevallen worden toegepast. Dan zal er overigens al gauw sprake zijn van bestendig beleid dat in de verordening of subsidieregeling moet worden neergelegd. Juist om dit inzichtelijk te houden is bepaald dat periodiek gerapporteerd wordt over het toepassen van dit artikel.

Artikel 20. Evaluatie doeltreffendheid en effecten subsidie in de praktijk
Dit artikel sluit aan op artikel 4:24 Awb. Voorgesteld wordt het subsidiebeleid en deze verordening elke vier jaar te evalueren, aansluitend op een raadsperiode. De eerste evaluatie wordt voor over vijf jaar voorgesteld. Dat heeft alles te maken met de systematiek van subsidiëren, maar ook met de raadsperiode: voor jaarsubsidies lopen in enig jaar T drie processen door elkaar: de aanvraag (T-1), de uitvoering en de vaststelling (T+1). Pas na vier jaar is er goed zicht hoe processen lopen en hoe subsidies uitwerken; door de eerste evaluatie uit te voeren na vijf jaar, tegen het eind van de eerste raadsperiode van de nieuwe gemeente Edam-Volendam, kunnen nieuwe inzichten dan wel verbeteringen in de volgende raadsperiode worden meegenomen..

Artikel 21. Intrekking en inwerkingtreding
Voorgesteld wordt, de nieuwe verordening ruim voor 1 juni dit jaar vast te stellen en in werking te laten treden. De nieuwe regeling moet echter alleen toepassing vinden op de subsidies die betrekking hebben op activiteiten in 2017 of latere jaren, waarvoor de middelen ter beschikking worden gesteld met de begrotingen voor 2017 en later. De aanvragen voor jaarsubsidies voor 2017 moeten dan uiterlijk 1 juni 2016 zijn ingediend, en de belanghebbenden moeten daarvan op de hoogte kunnen zijn. Daarvoor is allereerst vereist dat de subsidie*regelingen* ook tijdig voor die datum gereed zijn, in elk geval die welke

de jaarsubsidies betreffen. In de maanden na 1 juni kan er vervolgens op deze aanvragen worden beschikt; die subsidies kunnen dan alleen met een begrotingsvoorbehoud worden verleend.
In het voorgestelde derde lid wordt bepaald dat de oude subsidieverordeningen van toepassing blijven op de subsidies over 2016. Dat geldt ook voor de vaststellingsbeschikkingen die in 2017 nog moeten worden genomen en voor de beslissingen op bezwaarschriften die betrekking hebben op 'oude' subsidies, ook als ze pas na 1 januari 2017 kunnen worden genomen. De nieuwe verordening en de oude verordeningen kunnen op deze wijze conflictloos enige tijd naast elkaar blijven bestaan: een bepaalde subsidie valt of onder een oude verordening of onder de nieuwe, maar nooit onder twee verschillende subsidieverordeningen tegelijk. Zodoende levert de wat onbestemde vervaldatum die voortvloeit uit het eerste lid geen rechtsonzekerheid op. Zodra vaststaat dat de oude verordeningen zijn uitgewerkt, worden deze uit het bestand van geldende verordeningen verwijderd.

Artikel 22. Citeertitel
Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.